

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Studi ilmu hubungan internasional dewasa ini tidaklah sama seperti pada awal kemunculannya. Studi ilmu hubungan internasional pada awalnya hanya membahas interaksi-interaksi antar negara dan lebih menekankan pada isu-isu keamanan, dimana hal ini tidak lepas dari pengaruh pemikiran realis pada awal berkembangnya studi ilmu hubungan internasional.

Seiring berjalannya waktu, isu-isu dalam hubungan internasional tidak hanya berbicara tentang isu politik saja, tetapi juga membicarakan isu ekonomi (Jackson & Sorensen, 2009). Sehingga, pembahasan tentang ekonomi politik internasional merupakan sesuatu yang menarik dalam studi hubungan internasional.

Ide awal pemilihan topik pada penelitian ini berawal dari besarnya minat penulis terhadap kajian tentang Perjanjian Perdagangan Bebas atau *Free Trade Agreement* negara-negara di dunia. Salah satunya yang menarik perhatian penulis adalah NAFTA (*North American Free Trade Agreement*). NAFTA merupakan perjanjian yang ditandatangani oleh Kanada, Meksiko dan Amerika Serikat, yang kemudian menciptakan sebuah blok perdagangan trilateral di Amerika Utara.

Sementara alasan pemilihan judul untuk penelitian ini adalah karena fenomena renegotiasi NAFTA yang terjadi di Amerika Serikat merupakan isu yang hangat

diperbincangkan selama masa kepemimpinan Presiden Donald Trump. Penulis ingin mengetahui pertimbangan, alasan atau motivasi yang mendasari seorang pemimpin negara menetapkan politik luar negerinya. Selain itu, terpilihnya Donald Trump sebagai Presiden Amerika Serikat, baru saja terjadi pada tahun 2016, sehingga aspek kebaruan dalam penulisan ini pun dapat terpenuhi.

B. Latar Belakang Masalah

Amerika Serikat telah banyak berperan dalam membangun sistem perdagangan global semenjak berakhirnya Perang Dunia II. Amerika Serikat mengajak negara-negara yang menjadi sekutunya di berbagai belahan dunia seperti di wilayah Amerika Utara, Eropa dan Asia untuk bersama-sama mendorong upaya terbentuknya liberalisasi ekonomi.

Dengan adanya konsep liberalisasi ekonomi yang dibawa Amerika Serikat, telah tercipta sebuah tatanan dunia baru dan prediksi-prediksi bahwa bahwa ekonomi akan menggantikan aspek geopolitik sebagai kekuatan pendorong dalam politik internasional (Burchill & Linklater, 2009). Liberalisasi perekonomian pun kini semakin terlihat dalam segala bidang di dunia internasional. Konsep liberalisasi ekonomi cenderung memberikan kebebasan bagi seluruh pelaku ekonomi untuk dapat memperoleh akses yang lebih besar terhadap pelaku ekonomi lainnya.

Adapun salah satu turunan dari liberalisasi perekonomian adalah liberalisasi perdagangan, yang kemunculannya ditandai dengan mulai terbentuknya *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), yaitu perjanjian multilateral yang mengatur tentang tarif dan

perdagangan internasional pada tahun 1947, dimana kemudian perannya digantikan oleh *World Trade Organization* (WTO) sejak tahun 1994 (Andari, 2017).

Sebagian besar negara-negara di dunia sepakat untuk melakukan liberalisasi perdagangan melalui berbagai perjanjian kerjasama perdagangan bebas atau yang biasa disebut *Free Trade Agreement* (FTA). Pembentukan FTA itu sendiri merupakan akibat dari liberalisasi perdagangan yang tidak dapat dihindari oleh semua negara sebagai anggota masyarakat internasional (Pardede, 2017).

Sampai saat ini sangat banyak jumlah FTA yang telah ditandatangani dan berlaku serta telah dinotifikasi secara bilateral dengan subjek antar dua negara (*Bilateral Free Trade*), regional dengan subjek negara-negara dalam satu kawasan (*Regional Free Trade*), serta secara inter regional yaitu antar dua kelompok, dua kawasan atau lebih (*Multilateral Free Trade*) (Ariawan, 2012).

Sejak tahun 1940-an hingga awal tahun 1970-an, Amerika Serikat kurang memiliki partisipasi dalam pembentukan Perjanjian Perdagangan Regional (RTA) yang komprehensif. Amerika Serikat bersikap skeptis dan tidak simpatik terhadap perjanjian perdagangan regional dengan alasan perjanjian semacam ini bersifat diskriminatif, kurang efisien dan berpotensi memecah-belah (Feinberg, 2003).

Sikap Amerika Serikat terhadap perjanjian ekonomi regional berubah pada awal tahun 1980-an akibat lambatnya kemajuan dalam liberalisasi perdagangan di tingkat global. Selain itu, peningkatan distorsi perdagangan yang diciptakan oleh *European Community's Common Agricultural Policy* (CAP) pada saat itu juga memiliki kontribusi dalam perubahan sikap Amerika Serikat.

Oleh karenanya, pada tahun 1982 William Brock sebagai representatif perdagangan Amerika Serikat (*United States Trade Representative* atau USTR) mengumumkan bahwa Amerika Serikat memiliki keinginan untuk ikut serta dalam perjanjian perdagangan regional. Ini kemudian segera diikuti oleh negosiasi perjanjian perdagangan bebas yang dilakukannya dengan Israel. Respon yang lebih signifikan juga ditunjukkan Washington lewat persetujuannya atas usul Kanada untuk melakukan negosiasi perjanjian perdagangan bebas. Negosiasi ini kemudian berujung pada penandatanganan *Canada-U.S. Free Trade Agreement* (CUSFTA) di tahun 1988 (Dneuilly, 2012).

Beberapa tahun setelah perjanjian CUSFTA, muncul perjanjian perdagangan yang menggantikan perjanjian perdagangan bilateral tersebut yaitu *North American Free Trade Agreement* (NAFTA). NAFTA merupakan salah satu bentuk perjanjian perdagangan bebas regional yang ada di Amerika, tepatnya di wilayah Amerika Utara.

NAFTA dibuat oleh pemerintah Amerika Serikat, Kanada, serta Meksiko dan resmi ditandatangani di tiga kota, yaitu Washington DC (Amerika Serikat), Ottawa (Kanada) dan Mexico City (Meksiko) pada 17 Desember 1992. Namun, NAFTA sendiri baru berjalan pada tanggal 1 Januari 1994 dengan kantor sekretariat yang masing-masing berada di tiga kota tersebut.

Figure 1.1
Peta Wilayah NAFTA



Sumber : (Canada West Foundation, 2016)

Seperti *Free Trade Agreement* lainnya, NAFTA juga memiliki tujuan yang relatif sama, yaitu untuk meningkatkan integrasi antarnegara dan memudahkan kerjasama perdagangan bebas disuatu kawasan. Selain itu, NAFTA bertujuan untuk menghilangkan semua tarif dan mengurangi hambatan non-tarif secara substansial diantara negara-negara anggota (Agasi, 2013).

Bentuk kerjasama dalam NAFTA sendiri mencakup tiga hal, yaitu Perjanjian Perdagangan Bebas atau *Free Trade Agreement* (FTA), Perjanjian Kerjasama Lingkungan atau *North American Agreement On Environmental Cooperation* (NAAEC) dan Perjanjian Kerjasama Tenaga Kerja atau *North American Agreement on Labor Cooperation* (NAALC).

Dalam Perjanjian Perdagangan Bebas yang diawasi oleh *Federal Trade Commission* (FTC) Amerika Serikat, terdapat beberapa kebijakan yang telah disepakati seperti penghapusan pajak bea dari beberapa barang ekspor-impor, membuka peluang investasi di wilayah Amerika Utara, melakukan persaingan secara sehat, serta memberikan perlindungan terhadap hubungan ekonomi trilateral antara Amerika Serikat-Kanada-Meksiko, termasuk di dalamnya menjamin hak kekayaan intelektual dari tiap wilayah. Dengan diberlakukannya kebijakan-kebijakan tersebut, proses ekspor-impor akan dipermudah dan aliran investasi asing akan semakin luas, sehingga dapat membuka beberapa lapangan kerja baru dan menggerakkan roda ekonomi di negara-negara anggota NAFTA (Agasi, 2013).

Akibat cukup luasnya cakupan isu yang diatur dalam perjanjiannya, NAFTA dinilai menjadi salah satu perjanjian perdagangan yang paling komprehensif di dunia. Sebagaimana menurut pemerintah Amerika Serikat, NAFTA telah menciptakan salah satu area perdagangan bebas terbesar di dunia ketika pertama kali ditandatangani.

Amerika Serikat dan Meksiko masing-masing menempati urutan pertama dan ketiga dalam peringkat negara dengan populasi terbanyak di kawasan Amerika. Menurut data dari *United States Census Bureau*, di antara anggota-anggota NAFTA lainnya, Amerika Serikat memiliki populasi terbanyak dengan penduduk yang berjumlah 309 juta di tahun 2010.

Di tahun yang sama, Meksiko tercatat memiliki sekitar 114 juta penduduk, atau mencapai hampir sepertiga dari populasi Amerika Serikat (Trading Economics, 2020). Sedangkan populasi penduduk Kanada di tahun 2010 mencapai 34 juta jiwa (StatCan, 2011). Dengan begitu, di tahun 2010, NAFTA tercatat telah menghubungkan sekitar 457 juta orang dan

memproduksi sekaligus memperdagangkan barang dan jasa senilai lebih dari US\$ 17,2 triliun (Dneuilly, 2012).

Ketika Presiden Amerika Serikat Bill Clinton menandatangani NAFTA pada Desember 1993, dia mengatakan bahwa NAFTA akan menghilangkan hambatan perdagangan antara ketiga negara, menciptakan zona perdagangan terbesar di dunia dan menciptakan 200.000 lapangan pekerjaan di Amerika Serikat pada tahun 1995. Perjanjian pada sektor lingkungan dan tenaga kerja yang dinegosiasikan oleh administrasi pada masa pemerintahannya akan menjadikan NAFTA sebagai kekuatan untuk kemajuan sosial serta pertumbuhan ekonomi (Wharton School, 2016).

Pandangan positif serupa juga diperlihatkan oleh Presiden George W. Bush yang secara khusus memberikan dukungannya terhadap NAFTA yang dianggap telah menciptakan jutaan lapangan kerja dan membantu meningkatkan ekonomi di Amerika Serikat dan Meksiko. Lebih jauh lagi, NAFTA mendorong perdagangan regional menjadi lebih dari tiga kali lipat dan investasi lintas batas antara ketiga negara juga akan tumbuh secara signifikan.

Namun, Presiden Donald Trump yang memenangkan Pemilihan Umum Presiden Amerika Serikat melawan Hillary Clinton pada tahun 2016 telah menyatakan niatnya untuk menegosiasikan kembali *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) selama masa kampanye pemilihannya dan mengisyaratkan penarikan diri dari NAFTA sejak dia mulai menjabat di tahun 2017 jika Kanada dan Meksiko tidak setuju untuk melakukan negosiasi ulang.

C. Rumusan Masalah

Melalui latar belakang masalah yang telah dipaparkan, penulis merumuskan masalah yang akan dijawab sebagai berikut ***“Mengapa Amerika Serikat merenegosiasi NAFTA (North American Free Trade Agreement) pada masa pemerintahan Presiden Donald Trump?”***

D. Kerangka Pemikiran

Untuk menjawab rumusan masalah di atas, penulis menggunakan konsep politik luar negeri menurut K. J. Holsti dan model pembuatan kebijakan luar negeri yang dikemukakan oleh Graham T. Allison.

1. Konsep Politik Luar Negeri

Secara umum politik luar negeri merupakan seperangkat nilai, sikap, arah, serta sasaran untuk mempertahankan, mengamankan dan memajukan kepentingan nasional di dunia internasional. Negara biasanya mengupayakan hal tersebut melalui strategi atau rencana yang dibuat oleh para pembuat keputusan (*decision maker*). Keputusan ini lah yang nantinya disebut sebagai politik luar negeri (Perwita & Yani, 2005).

K. J. Holsti mendefinisikan politik luar negeri sebagai suatu gagasan atau tindakan yang dirancang oleh para pembuat keputusan (*decision maker*) untuk mengatasi permasalahan dan membuat sejumlah perubahan dalam menghadapi negara lain atau unit politik internasional lainnya. Menurutnya, politik luar negeri suatu negara dikendalikan untuk mencapai tujuan nasional (Holsti, 1983). Maka, politik luar negeri dapat diartikan sebagai serangkaian perilaku atau strategi pemerintah dalam merespon maupun

mengatasi kondisi internasional, yang bertujuan memelihara serta mempertahankan kepentingan negara.

Lebih jauh lagi, K. J. Holsti mengemukakan bahwa kebijakan luar negeri akan memusatkan perhatiannya pada perilaku individu dari para pembuat kebijakan (Luthfi, 2018). Perilaku negara sesungguhnya direalisasikan oleh aktor pembuat keputusan (*decision maker*) yang akan merumuskan tujuan, menentukan tindakan dan menggunakan kemampuan nasional untuk mewujudkan tujuan atas nama negara.

Presiden adalah salah satu aktor utama politik luar negeri Amerika Serikat, sebagaimana konstitusi menyatakan bahwa presiden tidak hanya bertindak sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, tetapi juga panglima tertinggi militer, sekaligus kepala diplomat. Dengan kapasitas tersebut, presiden memiliki tugas untuk berurusan langsung dengan permasalahan atau isu-isu luar negeri, serta bertanggung jawab atas kepentingan nasional negara (DeConde, 1978).

Donald Trump adalah seseorang yang sedang menjabat sebagai Presiden Amerika Serikat. Dia membuat kebijakan luar negeri untuk merenegosiasi NAFTA. Pelaksanaan kebijakan luar negeri tersebut tentunya dilandasi oleh tujuan yang ingin dicapai pada periode kepemimpinannya. Tujuan tersebut antara lain adalah "*to Make America Great Again*".

2. *Decision Making Model*

Dalam bukunya yang berjudul *The Essence of Decision*, Graham T. Allison memperkenalkan tiga model pengambilan keputusan untuk menganalisis pembuatan

kebijakan luar negeri yaitu *Rational Actor* (Aktor Rasional), *Bureaucratic Politics* (Politik Birokratik) dan *Organizational Process* (Proses Organisasi) (Rosyidin, 2011).

a. Model Aktor Rasional

Dalam Model Aktor Rasional, politik luar negeri dipandang sebagai akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional, dimana perilaku pemerintah diibaratkan sebagai perilaku individu yang bernalar dan terkoordinasi, memusatkan perhatian pada pemahaman akan kepentingan dan tujuan negara, pilihan-pilihan kebijakan yang dapat diambil, sekaligus perhitungan untung dan rugi dari pilihan-pilihan tersebut (Allison, 1971).

b. Model Proses Organisasi

Pada model ini, politik luar negeri merupakan tindakan-tindakan pemerintah dalam menghadapi suatu masalah yang dalam proses pembuatannya telah dipengaruhi oleh hasil kerja organisasi-organisasi besar, dimana organisasi-organisasi tersebut memiliki tujuan dan sasaran masing-masing (Allison, 1971).

c. Model Politik Birokratik

Model Politik Birokratik menjelaskan bahwa kebijakan luar negeri sebagai hasil tawar-menawar atau kompromi kepentingan antar birokrasi. Keputusan didasarkan pada bagaimana birokrasi yang sukses melobi pemimpin, ambisi dan pendapat pribadi, serta permusuhan dan persahabatan antar birokrasi. Sehingga, terkadang kebijakan menjadi menyimpang, menyesuaikan kebutuhan kebijakan publik yang seharusnya diambil (Allison, 1971).

Adapun dalam penelitian ini, penulis menggunakan model yang pertama yaitu Model Aktor Rasional untuk menganalisa alasan Amerika Serikat merenegosiasi NAFTA pada masa pemerintahan Presiden Donald Trump.

Asumsi dasar perspektif Model Aktor Rasional adalah bahwa negara dianggap sebagai aktor yang berupaya untuk memaksimalkan pencapaian tujuan mereka berdasarkan kalkulasi rasional di kancah politik global (Russet & Starr, 1998). Dalam proses pengambilan keputusan politik atau kebijakan luar negeri, pembuat keputusan (*decision maker*) yang rasional mempertimbangkan tujuan, serta menentukan pilihan paling prioritas di antara pilihan yang lain.

Dengan mengumpulkan pilihan-pilihan, informasi, resiko, pemerintah akan mempunyai nilai (perhitungan), kemudian membuat rencana untuk memprediksi apa yang akan terjadi jika mengambil pilihan tersebut. Pembuat keputusan menghitung nilai yang diharapkan dari setiap pilihan, membandingkan semua pilihan, serta memilih pilihan yang paling rasional dan menguntungkan (Allison, 1971). Artinya, negara sebagai aktor rasional yang selalu bertindak didasarkan kepentingan nasionalnya, dengan mempertimbangkan semua pilihan yang ada untuk memaksimalkan *benefit* dan meminimalkan *cost* yang diterima.

Pada periode kepemimpinannya sebagai Presiden Amerika Serikat, Donald Trump mengeluarkan keputusan untuk merenegosiasi NAFTA (*North American Free Trade Agreement*). Sebagai seorang pembuat keputusan dengan pemikiran yang rasional, dia mempertimbangkan kondisi yang dialami oleh Amerika Serikat dengan menentukan keuntungan dan kerugian dari pilihan yang diambil.

Di bawah ini, penulis akan menjabarkan keuntungan dan kerugian yang didapatkan oleh Amerika Serikat jika dilakukan atau tidak dilakukannya renegotiasi NAFTA.

Table 1.1

Keuntungan dan Kerugian Dilakukan Atau Tidak Dilakukannya Renegosiasi NAFTA

Keuntungan	Kerugian
Mengurangi defisit perdagangan dengan negara-negara anggota NAFTA	Defisit perdagangan dengan negara-negara anggota NAFTA bertambah
Meningkatkan sektor manufaktur	Banyak kehilangan angka pekerjaan
Mendukung lapangan pekerjaan taraf yang lebih baik	Upah menurun
Jangkauan perjanjian yang lebih luas, menguntungkan dan sesuai dengan perkembangan zaman	

Sumber : (Amadeo, 2020)

Donald Trump tahu jika NAFTA tidak direnegosiasi, Amerika Serikat akan semakin banyak menerima kerugian pada sektor perekonomian barang dan kehilangan lapangan pekerjaan yang akan berdampak negatif untuk Amerika Serikat jika terus dibiarkan. Sebaliknya, jika NAFTA berhasil dinegosiasikan kembali, kerugian Amerika Serikat dapat berkurang. Fakta tersebut menjadikan Trump yakin dengan keputusannya merenegosiasi NAFTA.

E. Hipotesa

Berdasarkan rumusan masalah dan kerangka pemikiran, maka hipotesis yang digunakan dalam penelitian ini adalah, Amerika Serikat memutuskan untuk merenegosiasi NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) pada masa pemerintahan Presiden Donald Trump karena setelah diberlakukannya NAFTA, Amerika Serikat mengalami defisit perdagangan yang berlangsung secara terus-menerus dan telah kehilangan banyak angka pekerjaan.

F. Jangkauan Penelitian

Dalam penelitian ini penulis akan membatasi kajian untuk menghindari melebarinya penjelasan dan memudahkan penulis dalam melakukan penelitian. Untuk itu data penulisan dalam penelitian ini hanya terbatas pada masa pemerintahan Donald Trump, dimulai dari pelantikannya sebagai Presiden Amerika Serikat pada tahun 2017 hingga tahun 2018 dimana proses renegosiasi NAFTA telah selesai dilakukan. Namun, penulis juga menggunakan data-data yang relevan dari tahun-tahun sebelumnya, termasuk data dari tahun 1993 sampai 2017 untuk menjelaskan kondisi perdagangan Amerika Serikat dengan negara-negara anggota NAFTA yaitu Meksiko dan Kanada.

G. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulis dalam membahas kajian ini yaitu :

1. Untuk mengetahui mengapa Amerika Serikat memutuskan untuk merenegosiasi NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) pada masa pemerintahan Presiden Donald Trump.

2. Untuk mengetahui bagaimana proses renegotiasi NAFTA yang sudah berjalan dari tahun 2017 sampai 2018.
3. Untuk memenuhi persyaratan akademis pada jenjang studi strata I di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, metode penelitian yang digunakan penulis adalah metode kualitatif. Metode penelitian kualitatif sendiri adalah penelitian yang bertujuan untuk memahami suatu fenomena yang terjadi pada subjek penelitian, seperti persepsi, perilaku atau tindakan, serta lain-lain. Seperti halnya menurut Bogdan dan Taylor, metode kualitatif biasanya digunakan untuk memahami bagaimana seseorang (individu) memandang suatu permasalahan tertentu yang sudah atau sedang terjadi (Moeloeng, 1996).

2. Jenis Data

Data dari penelitian ini berupa data sekunder yaitu data yang tidak bersumber langsung dari lapangan. Data sekunder merupakan data yang didapatkan dari penelitian yang sudah pernah ada atau sudah pernah dilakukan.

3. Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data, peneliti menggunakan metode pengumpulan data yang mengarah pada studi kepustakaan dimana metode pengumpulan data-data yang

menunjang dilakukan dengan mencari informasi atau penjelasan yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat, bersumber dari buku, dokumen, jurnal, laporan, surat kabar dan data digital seperti berbagai situ web resmi. Melalui sumber-sumber tersebut, data yang diperoleh dijadikan acuan dalam membantu mengkaji dan menyelesaikan penelitian ini.

I. Rencana Sistematika Penulisan

Dalam karya tulis ini, penulis membagi ke dalam beberapa bab untuk mempermudah penyusunan bahasan dan analisis-analisis. Sistematika penulisan yang akan dijabarkan dalam karya tulis ini adalah sebagai berikut :

BAB I Pendahuluan. Terdiri dari alasan pemilihan judul, latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesa, jangkauan penelitian, tujuan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II Penulis membahas tentang keterlibatan Amerika Serikat dalam NAFTA.

BAB III Berisi tentang kebijakan luar negeri Amerika Serikat pada masa pemerintahan Presiden Donald Trump dan proses renegotiasi NAFTA yang telah berjalan dari tahun 2017 sampai 2018.

BAB IV Berisi alasan Amerika Serikat merenegosiasi NAFTA.

BAB V Kesimpulan. Merupakan penutup dari keseluruhan bab dengan ringkasan singkat tentang penelitian yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya.